

# TAX POLICY OF THE FIALA'S GOVERNMENT

Jaroslav Vostatek<sup>1</sup>

## Abstract

The tax policy of today's Czech government strives to reform many elements of taxes and social security contributions. Some reform proposals also affect the Czech tax structure. The commitment not to raise taxes no longer applies. Obviously, the promise to introduce a single collection point, even though this would mean a significant rationalization of public revenue collection, does not apply either. The governmental "tax package" has a much larger factual scope than the government's policy statement, while it is not based on the results of the work of the government's expert tax commission, as would otherwise be "appropriate". This package includes, among other things, a reform of value added tax, which, even if well-intentioned, may cause inflationary pressures. The government proposes to introduce sickness insurance premiums for employees. The aim of this paper is to perform a basic systemic analysis of the tax reform proposal laid by the government. The paper analyses the rationality of financing individual sectors of today's Czech social security, using the comparison method, and the achievements are reflected in the rationalization tax reform, which should result in a significantly simpler tax structure, including one (not only collection of) social security contribution, paid only by employers and self-employed persons.

## Keywords

Taxes, Social Security Contributions, Joint Collection Point, Czech Tax Structure, Tax Reform

## I. Úvod

Programové prohlášení Fialovy vlády obsahuje tyto body z oblasti daňové politiky:

- Zvýšíme limit pro povinnou registraci k DPH na 2 mil. Kč, na stejnou hranici se posune možnost využití režimu paušální daně.
- Částečné úvazky podpoříme snížením odvodů sociálního pojištění.
- Snížíme sociální pojištění na straně zaměstnavatelů o 2 procentní body, za předpokladu konsolidovaných a dlouhodobě udržitelných veřejných financí.
- Snížíme počet odpisových skupin a u vybraných zkrátíme dobu odpisování.
- Snížíme byrokratickou zátěž při správě daní a poplatků, zrušíme povinnost EET a parametricky upravíme kontrolní hlášení.
- Zavedeme jednotné inkasní místo...
- ... prověříme možnost snížení DPH u všech ekologických výrobků.
- Spotřební daně budou zohledňovat škodlivost (Fiala a kol., 2022).

Z uvedených programových bodů vláda již splnila první bod (registrace k DPH<sup>2</sup>, režim paušální daně) a částečně pátý bod (zrušení EET). Z vládního prohlášení, aktualizovaného v březnu 2023, vypadl záměr snížit sociální pojistné, placené zaměstnavateli, o 2 procentní body (Fiala a kol., 2023). V polovině roku 2023 se v parlamentu projednává vládní „ozdravný balíček“, který obsahuje celou řadu změn v daních a v příspěvcích na sociální zabezpečení, které nevycházejí z vládního programového prohlášení. Fiskálně nejvýraznější položkou (v členění uváděném ministerstvem financí) v „ozdravném balíčku“ je zavedení zaměstnaneckého nemocenského pojistného, a to se sazbou 0,6 % ze mzdy; do rozpočtu 2024 má přinést 11,9 mld. Kč. Dalšími výraznými

<sup>1</sup> Vysoká škola finanční a správní, 101 00 Praha 10, Česká republika. E-mail: Jaroslav.Vostatek@vsfs.cz.

<sup>2</sup> „Limit pro povinnou registraci DPH je relativně vysoký, přispívá k pokřivenému designu DPH“ (Bunn a Hogreve, 2022).

položkami tohoto (v zásadě daňového) balíčku je zvýšení sazby daně z příjmů právnických osob o 2 procentní body od roku 2025 (+ 21,8 mld. Kč ročně) a až zdvojnásobení zdanění nemovitých věcí (budov, pozemků apod.), což by již příští rok mělo přinést dodatečné fiskální příjmy ve výši 9 mld. Kč. Zvyšovat se mají také spotřební daně a veřejné pojistné placené OSVČ. Vláda dále přidala revizi sazeb daně z přidané hodnoty, což by mělo vést k jejich racionalizaci, i za cenu snížení daňových příjmů o 2,1 mld. Kč v roce 2024 (Ministerstvo financí, 2023).

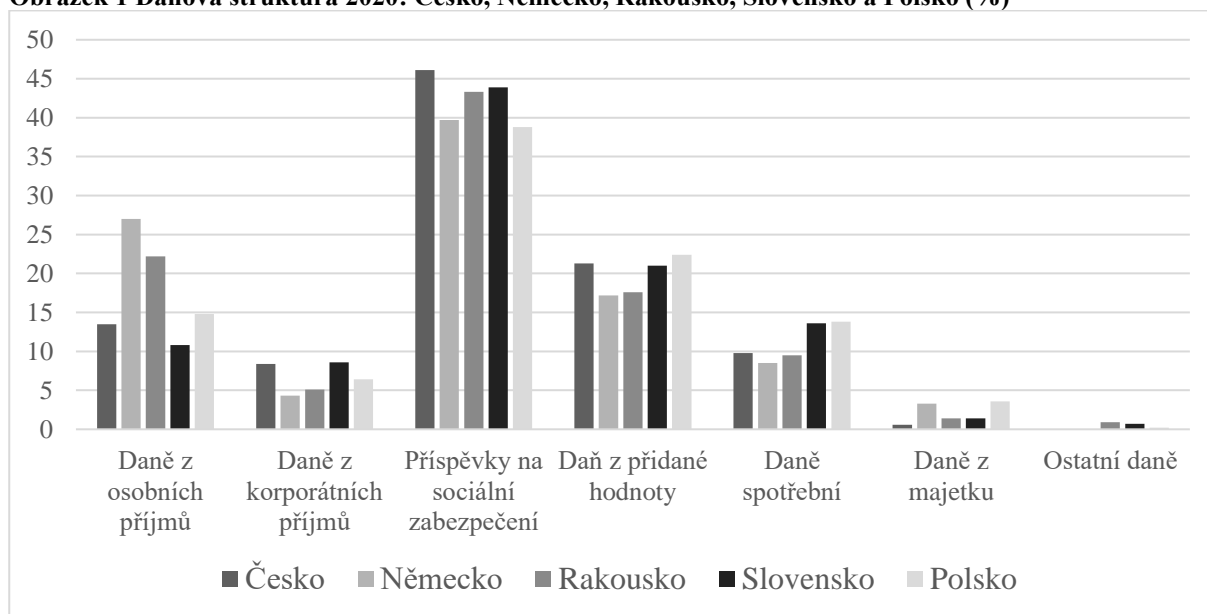
Aktuální vládní daňový balíček se dotýká celé české daňové struktury. Zásadní, nejen akademickou otázkou je, zda navrhované změny daní a příspěvků na sociální zabezpečení představují daňovou reformu směřující k ucelenému sociálnímu modelu/systému veřejných příjmů. Cílem příspěvku je provést základní analýzu předloženého vládního návrhu daňové reformy. Zahraniční zkušenosti ukazují, že optimální vládní politikou je nejprve zadat zevrubnou analýzu daňového systému (a návrhu reformy) malé (např. tříčlenné) vládní odborné komisi. To u nás není, žel, zvykem.

## II. Česká daňová struktura

OECD řadí (ex definitione) příspěvky na sociální zabezpečení mezi daně, a to bez ohledu na to, zda jsou finance sociálního pojištění/zabezpečení součástí státního rozpočtu či nikoliv. (Naproti tomu v Německu důsledně rozlišují daně a sociální pojistné i ve výkaznictví.) U nás je situace komplikována tím, že veřejné zdravotní pojistné je příjmem 7 zdravotních pojišťoven a státní rozpočet (navíc ještě) hradí pojistné za tzv. státní pojištěnce. Až ironií je, že vloni byl u tohoto (nízkého) státního pojistného nově uplatněn valorizační automatismus, který je již nyní na překážku ozdravnému balíčku. V české daňové struktuře, podle definice OECD, patří veřejné zdravotní pojistné do příspěvků na sociální zabezpečení, stejně jako např. (veřejné) důchodové pojistné.

Příspěvky na sociální zabezpečení dominují v daňové struktuře nejen u nás, ale např. i ve všech sousedních zemích – viz obrázek 1. Přitom v Německu a v Rakousku v sociálním zabezpečení dominuje sociální pojištění, kde má pojistné podstatnou úlohu při fondovém financování (odděleně od státního rozpočtu), vše v kontextu křesťansko-demokratického sociálního modelu. V Česku se tento model neaplikuje a již z tohoto důvodu je třeba analyzovat jednotlivá odvětví sociálního zabezpečení a takto hledat odpověď na otázku, zda vůbec a do jaké míry je oprávněná existence modelu sociálního pojištění a kolik by činila sazba sociálního pojistného v těchto jednotlivých odvětvích.

Obrázek 1 Daňová struktura 2020: Česko, Německo, Rakousko, Slovensko a Polsko (%)



Zdroj: OECD (2022), vlastní zpracování

České nemocenské pojištění lze považovat za modelové sociální pojištění vzhledem k tomu, že hlavní dávka – nemocenské – je výrazně funkcí ušlého výdělku z titulu pracovní neschopnosti. Nemocenské pojistné by se mohlo pravidelně přizpůsobovat celkovému trendu ve výdajích na toto pojištění. V tomto směru je oprávněný vládní návrh na zvýšení celkové sazby nemocenského pojistného. Z toho však nevyplývá, že by se mělo „obnovovat“ nemocenské pojistné placené zaměstnanci, které kdysi existovalo. Státní rozpočet se v tomto směru „spokojí“ i s pojistným placeným zaměstnavateli, jako je tomu např. ve Švédsku. Paleta dávek nemocenského pojištění by se přitom do budoucna mohla rozšířit především o dnešní rodičovský příspěvek, který je sociálně poněkud degradován tím, že patří mezi dávky státní sociální podpory; mohl by být začleněn do peněžité pomoci v mateřství (která je dávkou nemocenského pojištění), nová integrovaná, pojistná mateřská/rodičovská dávka by mohla poskytovat náhradu mzdy (s minimem ve výši průměrné celostátní mzdy) po dobu např. 100 týdnů. Jak dále uvidíme, z pohledu konstrukce celkových příspěvků na sociální zabezpečení u nás to není problém.

České veřejné zdravotní pojistné platí zaměstnanci a zaměstnavatelé ve výši 4,5 % a 9 % (celkem 13,5 %) ze mzdy. Pro srovnání: v rakouském nemocenském pojištění, které zahrnuje i zdravotní péči, se platí 3,87 % a 3,78 % (celkem 7,65 %) ze mzdy; již to mnohé naznačuje. České zdravotní pojistné vzniklo při daňové reformě 1993; svou roli zde sehrál nejen historický model nemocenských pokladen v českých zemích, ale i snahy o aspoň částečnou privatizaci zdravotního pojištění, popř. o zavedení konkurence mezi neziskovými zdravotními pojišťovnami. Již s předstihem před daňovou reformou vzniklo 15 těchto pojišťoven, v roce 1996 jich bylo již 27. Pak nastoupil integrační proces: dnes máme 7 zdravotních pojišťoven, z toho 3 jsou státní. Za sebou máme jak pokusy o jejich privatizaci (podle nizozemského vzoru, který se mezitím fakticky vrátil od trhu zdravotního pojištění k „polder systému“), tak i snahy o zavedení zdravotního spojení podle singapurského vzoru. Důsledkem nákladové exploze po zavedení tržních metod úhrady zdravotních služeb zdravotními pojišťovnami byla zásadní změna státní politiky, jež vyústila v zavedení tzv. úhradové vyhlášky ministerstva zdravotnictví, která každoročně stanoví všechny základní finanční parametry poskytování zdravotní péče. To je podstatné pro klasifikaci českého „zdravotního pojištění“: de facto se jedná nikoliv o sociální pojištění, ale o systém všeobecné zdravotní péče, stejně jako ve Velké Británii či Švédsku, který je modelově financován z daní.

Stávající české „pojistné všeobecného zdravotního pojištění“ není z ekonomického hlediska pojistným (sociálního pojištění), nejbližší má ke zdanění příjmů. Je ovšem špatnou daní z příjmů, mj. protože nezatažuje kapitálové příjmy [OECD (2018) nám to ale také doporučuje realizovat – rozšířit základ zdravotní daně o tyto příjmy]. Tzv. „osoby bez zdanitelných příjmů“ naopak platí paušální pojistné (13,5 % z minimální mzdy, letos 2336 Kč měsíčně). Hrubá nerovnost je ve zpoplatnění zaměstnanců a OSVČ a speciálním problémem je pojistné placené státem za „státní pojištěnce“ (ve výši aktuálně 1900 Kč měsíčně, což je 13,5 % z fiktivního vyměřovacího základu 14 074 Kč – je to vysloveně „hausnumero“, „aby to vyšlo“), které je fakticky státní dotací systému zdravotního pojištění, jenž je vyčleněn ze státního rozpočtu (na rozdíl od zbytku sociálního zabezpečení). Systém českého zdravotního pojištění je de facto svěrenským fondem, který má ve správě Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR. Fond se označuje jako „zvláštní účet veřejného zdravotního pojištění“ a slouží k realizaci „100% přerozdělování pojistného“ mezi 7 zdravotními pojišťovnami a k inkasu státem placeného pojistného za „státní pojištěnce“. Výsledkem tohoto „přerozdělování pojistného“ je poskytování rizikového pojistného za jednotlivé klienty jednotlivým zdravotním pojišťovnám podle stejných či srovnatelných zásad (vzorců), obdobně jako funguje veřejný centrální zdravotnický fond např. v Německu či v Nizozemsku. Podstatným rozdílem oproti těmto zemím je to, že u nás pojistné vybírají jednotlivé zdravotní pojišťovny.

České „důchodové pojištění“ není klasickým sociálním důchodovým pojištěním, protože má dvě „výměry“: základní a procentní. Všechny důchody obsahují základní výměru důchodu, která je dnes poskytována ve výši 10 % průměrné mzdy (PM) v daném roce; není pojistnou dávkou, protože je nezávislá na příjmech účastníků, z nichž se platilo důchodové pojistné. Procentní výměra

starobního důchodu je sice závislá na pracovních příjmech, základním problémem je zde ale to, že příjmy nad 44 % PM („redukční hranice“) jsou kráceny na (pouhých) 26 %. Je to pozůstatek penzijní politiky v 90. letech a jen částečného naplnění usnesení Ústavního soudu ČR, který zrušil redukční hranice a redukční koeficient při výpočtu starobních a invalidních důchodů. Redukční hranici a koeficient by měla/mohla odstranit technická důchodová reforma (ještě vloni ji vedení MPSV doporučovalo); při jejím (zadaném) nulovém dopadu na nově přiznávané důchody nad dnešní redukční hranici by základní výměra každého starobního důchodu byla na úrovni 32 % PM a procentní výměra jednotlivých starobních důchodů by se vypočítávala koeficientem 0,39 %, místo dosavadního 1,5 %; na této (technické) reformě by tak „vydělali“ pouze senioři s celoživotním průměrným příjmem pod 44 % PM. Systém by stal srozumitelným (i pro politiky). Bylo by zřejmé, že veřejné „důchodové pojištění“ je skutečným pojištěním jen ze zhruba 30 %; ze 70 % se jedná o rovný (starobní) důchod pro všechny! A rovné důchody mají být modelově financovány z daní, nikoliv z pojistného. Z toho také plyne, že dnešní sazba důchodového pojistného 28 % by se měla/mohla podstatně snížit – na méně než 10 % ze mzdy. Stávající důchodové pojištění je převážnou měrou procentní daní ze mzdy a vládní daňová politika by to měla vzít na zřetel. Okrajově k tomu můžeme poznamenat, že i z tohoto pohledu nemá žádný (ekonomický) smysl vyplňování formuláře „důchodového účtu“ na ministerstvu financí a navazující úvahy o (ne)vyrovnanosti tohoto účtu, resp. systému veřejných penzí.

Ostatní odvětví sociálního zabezpečení nemají podstatný vliv na daňovou strukturu. Hrubé nesrovnalosti ve financování veřejné zdravotní péče a důchodů mají za následek, že česká daňová struktura neodráží faktickou úlohu jednotlivých daní a sociálního pojistného ... a měla by se tudíž dosti změnit. Z tohoto analytického pohledu by měly být realizovány reformy financování sociálního zabezpečení, jejichž výsledkem by bylo podstatné snížení podílu příspěvků na sociální zabezpečení na české daňové struktuře. Jak uvidíme dále, jen něco z toho lze realizovat hned (do roka). Velká restrukturalizace příspěvků na sociální zabezpečení bude muset být doprovázena zvýšením hladiny hrubých mezd, při ponechání hladiny čistých mezd; to dnešní vláda nemůže stihnout, zatím není ani žádné zadání.

### III. Jednotné inkasní místo

Zavést jedno inkasní místo (JIM) chtěla česká vláda už před více než desetiletím, projekt předpokládal vytvoření jednoho inkasního místa pro daně, clo a pojistné na sociální a zdravotní pojištění. JIM měl být vytvořen na bázi finanční správy, cílového stavu mělo být dosaženo v roce 2014. Prvním legislativním výstupem byl zákon č. 458/2011 Sb., o změně zákonů v souvislosti se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů. Zaměstnavatelská pojistná byla tímto zákonem transformována na „odvod z úhrnu mezd na veřejná pojištění a státní politiku zaměstnanosti“, který zahrnul: důchodové pojištění se sazbou 21,5 %, nemocenské pojištění 2,3 %, úrazové pojištění 0,4 %, zdravotní pojištění 7 % a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti 1,2 %; vše ze stejného vyměřovacího základu. Zaměstnavatelské sazby důchodového pojistného (6,5 %) i zdravotního pojistného (4,5 %) zůstaly beze změny. Účinnost zákona měla být od roku 2013, nakonec byla posunuta o 2 roky. Důvodem byly boje vyvolané zájmovými skupinami a čtyři výměny vlád. V říjnu 2014 byl zákon prakticky zrušen, na návrh ministra financí Babiše. V roce 2018 si Babišova vláda předsevzala zakončit „proces rekonstrukce příjmových daní ... přípravou integrovaného systému správy daní a pojistných odvodů, který umožní placení těchto zákonných povinností na jednom místě“ (Babiš a kol., 2018). Nic z toho se (také) nerealizovalo.

Historie českého JIM se stala i předmětem vtipkování: „Jednotné inkasní místo je podle Havlíčka neoddiskutovatelnou 'paní Colombovou' českého podnikatelského prostředí. Každá vláda o něm mluví, všichni vědí, že se to nestane, takže jeho náhlé zavedení by mohlo znamenat i určité zklamání z konce oblíbeného seriálu, poznamenal“ (ČTK, 2015).

V období 2008–2013 spolupracovala na integraci příjmů veřejných rozpočtů v ČR prostřednictvím několika misí Světová banka (2008), která již na začátku přípravy projektu upozornila na rizika, například: politické odhodlání k integraci příjmů veřejných rozpočtů může slábnout, zapojené

organizace nemusí dostatečně spolupracovat a změna právních a institucionálních rámců může být politicky obtížná. Z důvodu malých zkušeností s meziresortním řízením dále Světová banka doporučila české vládě vytvoření speciálního úřadu výhradně pro řízení Projektu JIM, aby došlo k zajištění jasné odpovědnosti za výsledky. Toto doporučení vláda a MF neakceptovaly“ (NKÚ, 2015). S odporem „postížených“ zájmových skupin proti reformám je nutno počítat vždy. Vedle toho jsou u nás dosti rozvinuty i samoučelné politické boje. Na základě těchto zkušeností a doporučení jsme se v koncentrovali na vytvoření jednoho inkasního místa pro příspěvky na sociální zabezpečení: naše analýzy vedly k závěru, že zde lze dosáhnout relativně velkých národohospodářských úspor s minimem nákladů a protivenství zájmových skupin. Zásadní realizaci jednotného inkasního místa rozhodně není nutné a účelné spojovat s výhledovou změnou české daňové struktury, s celkovou daňovou reformou, na které ostatně ani není potřebná politická shoda, resp. dokonce v tomto směru nebyl předložen žádný návrh.

Navrhovaný projekt jednotného inkasního místa se soustřeďuje na příspěvky na sociální zabezpečení také proto, že dva největší příspěvky jsou u nás výrazně deformovány: důchodové pojistné má z více než dvou třetin daňovou podstatu a zdravotní pojistné má tuto podstatu v plném rozsahu – a navíc jde i o neférovou daň (viz výše). Za této situace je zcela zbytečná další existence obojího zaměstnaneckého pojistného (důchodového a zdravotního) s celkovou sazbou 11 %; toto pojistné lze při nejbližší příležitosti zrušit začleněním do daně z příjmů fyzických osob. Nic tím nezkažeme, dokonce naopak budeme pochváleni, že jsme odstranili neobvyklý souběh daně z osobních příjmů a zaměstnaneckého pojistného: v typizovaném, např. křesťansko-demokratickém sociálním modelu je totiž sociální pojistné odčitatelné od základu daně z příjmů. Kromě toho k moderní daňové politice patří i sleva sazby sociálního pojistného pro pracovníky s nejnižšími mzdami. Při této malé, v zásadě technické reformě daně z osobních příjmů je záhodno zrušit i druhou sazbu této daně – ta ostatně nemá smysl při využívání základní slevy na poplatníka k zajištění daňové progresse. Ještě můžeme dodat, že stávající základní sleva na poplatníka potřebuje valorizaci. „Daně z osobních příjmů zůstávají nízké a jsou jen slabě progresivní“ (OECD, 2023). Připomínáme i to, že dnešní hranice aplikace vyšší daňové sazby plynule „navazuje“ na horní hranici vyměřovacího základu pro důchodové pojistné – takže se zde vzájemně vynulují (krátí). Takže suma summarum: stávající návrhy na zavedení zaměstnaneckého nemocenského pojistného a na snížení hranice pro aplikaci vyšší sazby nemají odbornou oporu, jen bezdůvodně komplikují stávající systém. Pokud Fialova vláda chce „jen“ zvýšit sazbu nemocenského pojistného, tak ať to učiní zvýšením zaměstnavatelské sazby nemocenského pojistného se současným snížením zaměstnavatelské sazby důchodového pojistného. Pokud ovšem je cílem vlády zvýšit zdanění příjmů pracujících, tak ať zvýší (základní) sazbu daně o 0,6 bodů (výsledek bude stejný, bez dodatečných komplikací).

Pro úplnost musíme zmínit příspěvek zaměstnavatele na státní politiku zaměstnanosti (sazba 1,2 %). Je také příjmem státního rozpočtu, takže jeho samostatné vykazování je zbytečné. Může být plně integrován do jednotného zaměstnavatelského příspěvku na sociální zabezpečení.

Do rámce nového zaměstnavatelského příspěvku na sociální zabezpečení patří ještě „zákonné pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za pracovní úrazy a nemoci z povolání“, de facto se jedná o sociální úrazové připojištění, spravované od roku 1990 „dočasně“ dvěma soukromými pojišťovnami (zaměstnavatelé jsou jim přiděleni podle historického klíče). Tyto dvě pojišťovny vybírají zákonem stanovené pojistné, likvidují pojistné události a vyplácejí pojistná plnění; tyto příjmy a výdaje každoročně vyúčtovávají ministerstvu financí, vše za režijní poplatek. Jedná se o samostatný kanál výběru pojistného, který lze snadno „rozpustit“ do stávajícího sociálního pojistného. Dnešní úrazové dávky lze (do budoucna) transformovat do zvýšených výměr nemocenských a důchodových dávek a zčásti i zrušit (Vostatek, 2019). Potřebná (průměrná, jednotná) sazba sociálního úrazového pojistného činí cca 0,3 %. Celková sazba zaměstnavatelského příspěvku na sociální zabezpečení se tím zvýší na 34,1 %.

Analýza problematiky JIM byla publikována již před více než rokem (Vostatek, 2022a) a navrhovaná reforma mohla být realizována již od roku 2023 – kdyby vláda chtěla. Ministerstvo financí se, slovy

náměstkyně ministra pro daně a cla Kouby, sice plně ztotožňuje se snahou o integraci daní a sociálního a zdravotního pojistného [mailová zpráva autorovi], ale bez nového IT systému se Finanční správa prý nehne; nový IT systém je zde „základním kamenem pro to, jak dosáhnout projektu jednoho inkasního místa ...“ (Vlková, 2022). To ale není pravda – již proto, že zde navrhovaná realizace JIM z integračního procesu vynechává přechod inkasa příspěvků na sociální zabezpečení na Finanční správu. Ne kvůli IT systému tohoto úřadu, ale proto, že by šlo o zbytečně velké „sousto“; chceme se vyhnout fiasku zavádění JIM před desetiletím. Naše orientace na racionalizaci všech příspěvků na sociální zabezpečení (v souladu s koncepcí jeho jednotlivých odvětví) byla podstatným impulsem pro možné maximální promítnutí získaných poznatků do inkasa těchto příspěvků, včetně aspoň dílčího vyššího zapojení zdanění osobních příjmů do české daňové struktury.

#### IV. Daň z přidané hodnoty

Programové prohlášení vlády v zásadě neobsahuje žádnou reformu daně z přidané hodnoty. V daňové struktuře má daň z přidané hodnoty u nás jen mírně nadprůměrný význam oproti relevantním zemím. Řada nesrovnalostí v DPH (např. 3 sazby daně u piva) vedla NERV a ministerstvo financí k zařazení revize sazeb DPH do ozdravného balíčku. Základní sazba 21 % se nemá měnit a místo 2 snížených sazeb (15 % a 10 %) má být zavedena jedna sazba ve výši 12 % (když nebudeme počítat navrhovanou nulovou sazbou na knihy). Snahu o odstranění či zmírnění politicky motivovaných účelových úprav DPH předchozí vládou je třeba ocenit, navíc v kombinaci s předpokládaným negativním fiskálním dopadem této revize v rozsahu 2,1 mld. Kč v roce 2024. I tak může tato reforma být jistým inflačním impulsem (v dnešních ekonomických podmínkách) a také proto je žádoucí širší analýza DPH, zohledňující situaci v EU a zejména v sousedních zemích. Bez zajímavosti není ani to, že nám OECD radí snížit příspěvky zaměstnavatelů na sociální zabezpečení a výpadek příjmů kompenzovat zvýšením DPH a případně i ekologických daní. Konkrétní návrh OECD na zvýšení DPH má 4 scénáře, s různými variantami počtu sazeb; případná jednotná sazba činí 21 %. Důvodem je též neoliberalní politika OECD: „nepřímé daně jsou méně škodlivé pro růst než zdanění mezd“ (OECD, 2018).

Předchůdcem DPH byla obrátová daň, zavedená v evropských zemích po 1. světové válce jako dočasné opatření, než se budou veřejné finance „normalizovat“. Obrátová daň totiž není „konkurenčně neutrální“, protože zvýhodňuje velké podniky (kombináty). Proto byla především v zemích EHS/EU nahrazena DPH, která v modelové podobě je konkurenčně neutrální. DPH byla zavedena ve více než 150 zemích světa a bývá oslavována jako „nesporně nejúspěšnější fiskální inovace za poslední polovinu století“ (Mirrlees a kol., 2010). Jedinou směrodatnou zemí, která nezavedla DPH, jsou USA; tam mají státní a popř. i místní daně z prodeje v maloobchodě (sales taxes); promítá se to i v americké daňové struktuře, ve významně nižším podílu zdanění spotřeby. Když pomineme (obecně dosti podstatnou) otázku, zda vůbec zdaňovat spotřebu, tak nevýhodami DPH jsou mj. složitá správa, daňové úniky, diferenciací sazeb a osvobození od daně. Systém zdanění přidané hodnoty, používaný v EU, je z tohoto hlediska nejhorší; je také nejstarší, proto bývá považován za první generaci DPH. Do druhé generace DPH (s jednou sazbou daně a s podstatně méně osvobozeními) patří např. Nový Zéland, Austrálie, Kanada a Jižní Afrika.

Jednou ze zásadních slabin stávajícího systému první generace DPH v EU a v dalších zemích je zacházení s finančními službami, kdy tyto produkty jsou principiálně od DPH osvobozeny (což je spojeno s nemožností odpočtu daně obsažené v ceně produktů nakupovaných příslušnými podniky). Tento přístup bývá vysvětlován specifiky fungování těchto finančních služeb. Zdanění „explicitních“ poplatků a provizí daní z přidané hodnoty je v tomto směru považováno za bezproblémové. Problém je však údajně u finančních služeb založených na marži (margin-based). Marže, např. úrokové rozpětí představuje přidanou hodnotu, základním problémem je prý však tuto marži „rozdělit“ na část patřící k obchodu s dodavatelem (vklad) a s odběratelem (úvěr). Přitom oponentura těchto účelových konstrukcí je velmi jednoduchá již proto, že „na marži“ je založeno veškeré podnikání! Úvěrové obchody nevyjímaje. Úrok z úvěru je konstruován stejně jako „explicitní“ poplatky a provize a tudíž není nejmenším problémem k němu přidat DPH.

Obdobně je to u úroku z vkladů, jen se to trochu „komplikuje“, pokud „dodavatelem“ je jednotlivec, který není poplatníkem DPH. Stejně tomu ale je např. při nákupu šrotu od obyvatelstva. Může se to jevit jako komplikace, problém ale není v tzv. implicitních poplatcích. V několika zemích světa jsou finanční služby „normálně“ zdaňovány DPH. Problém se odvíjí především od lobbingu. Případně hledejme problém v samotné existenci DPH, resp. v její „rozdílové“ konstrukci v EU.

Zpravidla nedostatečné zdanění finančních služeb bývá vyvažováno speciálními daněmi. Mezinárodní teorie a politika v tomto směru doporučuje využít konceptu daně z finančních aktivit; nejvhodnější konstrukcí je zdanění mezd a zisků poskytovatelů finančních služeb. Např. v Dánsku poskytovatelé finančních služeb platí speciální daň z mezd se sazbou 15,3 %; daň je odčitatelná od základu daně z korporátních příjmů. Další variantou je vyšší sazba korporátní daně. Ve Velké Británii platily banky do března 2023 přírážku ke korporátní dani se sazbou 8 % ze zisku. Sazba korporátní daně tam činila 19 %, od 1. 4. 2023 byla zavedena druhá sazba korporátní daně 25 % pro zisky nad 250 000 £ a při této příležitosti se sazba bankovní přírážky snížila na 3 % ze zisku; hlavní sazba korporátní daně pro banky se tak zvedla na 28 % (HM R&C, 2021). Další specialitou je zdanění pojistných služeb pojišťovací daní, která je vybírána z pojistného: na 20 evropských zemí zdaňuje téměř celé neživotní pojištění, z toho několik zemí vysokou sazbou totožnou či blízkou základní sazbě daně z přidané hodnoty (Finsko, Nizozemsko, Německo). Německá pojišťovací daň přináší 4 % všech daňových příjmů; tamní křesťansko-demokratický model zdanění příjmů přitom poskytuje odpočet celého pojistného od základu daně z osobních příjmů. Rakousko a pár dalších zemí zdaňuje i pojistné životního pojištění. Pobaltské země a Norsko toto zdanění nemají, Slovensko (a některé další postkomunistické země) zavedlo sektorovou daň („zvláštní odvod vybraných finančních institucí“, sazba v promile z aktiv) a po několika letech ji „nahradilo“ pojišťovací daní (8 % z pojistného neživotního pojištění). V Česku pojišťovny odvádějí jen 3 % z přijatého pojistného z pojištění odpovědnosti z provozu vozidla do Fondu zábrany škod, který spravuje Česká kancelář pojistitelů; de facto jde o účelovou daň.

Přístup ke zdanění finančního sektoru by se obecně měl odvíjet od reformy daně z přidané hodnoty, protože (dnes nezbytné) náhradní řešení této problematiky může jen obtížně brát na zřetel nerovnoměrnost daňového zatížení, která vyplývá ze samotné konstrukce první generace daně z přidané hodnoty. Modernizace daně z přidané hodnoty je však v podmínkách EU velmi obtížná, ač by teoreticky mohla být poměrně jednoduchá. Ve střednědobém horizontu nám tak nic jiného nezbyvá než se smířit s danou koncepcí daně z přidané hodnoty v EU. Z toho vyplývá nezbytnost zavedení náhradního zdanění finančních služeb v Česku – na rozdíl od většiny zemí EU totiž žádné takové řešení nemáme. Přitom bychom měli dát přednost nejobecnějšímu řešení, kterým je daň z finančních služeb konstruovaná jako DPH, podle vzoru Mirrlees a kol. (2011), kteří doporučili odstranit téměř všechny nulové a snížené sazby DPH a zavést daň z finančních služeb jako ekvivalent DPH.

Návazně na koronavirovou krizi a válku na Ukrajině se rozvinulo využívání daně z přidané hodnoty jako nástroje sociální a hospodářské politiky. Např. Německo využívá 2 sazby DPH: 19 % a 7 %. Ve 2. pololetí 2020 byly tyto sazby sníženy na 16 % a 5 %. Restaurační a cateringové služby byly dočasně přeřazeny ze základní do snížené sazby v době od července 2020 na dobu jednoho roku, v dalším kroku byla aplikace snížené sazby prodloužena do konce roku 2022. Od října 2022 do konce března 2024 byla sazba daně u plynu a tepla snížena na 7 %. Polsko od roku 2022 dočasně zavedlo nulovou sazbu DPH na základní potraviny, původně do konce června 2023; snížení bylo prodlouženo do konce roku 2023. Premiér Morawiecki uvedl, že podle propočtu ekonomů „tento krok patří k těm, které snížily maximální vrchol inflace o tři až čtyři procentní body“ (Divinová, 2022). Základní sazba DPH v Polsku činí 23 %, snížené „běžné“ sazby 5 % a 8 %. Ve výhodnosti nákupu potravin českých klientů na polských trzích se vedle politiky na úseku DPH promítá mj. i plné financování starobních důchodů zemědělců dotacemi ze státního rozpočtu a také polská kurzová politika (udržování nízkého devizového kurzu polské měny); s tím ale asi nic nenaděláme. Česko naopak potřebuje (pokud možno) systematické posilování české měny (Vostatek, 2022b).

Přechod na dvě sazby daně z přidané hodnoty u nás lze v evropském kontextu považovat za potřebný. Změnit by se však měly navrhované sazby, abychom nepropásli příležitost k potření pádivé inflace, nehledě již na „optický“ dojem. Jak ukážeme ještě dále, můžeme si dovolit snížit základní sazbu daně na 20 % (ostatně ji mají i Slovensko a Rakousko) a navrhovanou sníženou sazbu 12 % zredukovat na 10 % (taktéž v Rakousku a na Slovensku). Zavedení náhradního zdanění za DPH můžeme o rok odložit, aby „toho“ nebylo moc najednou. EU však rozhodně potřebuje přejít k DPH „druhé generace“; na úrovni EU je třeba analyzovat i případné zavedení systému „reverse charge“ (ministr Babiš se o to pokoušel, bez podpory vlády).

### V. Daň z příjmů korporací

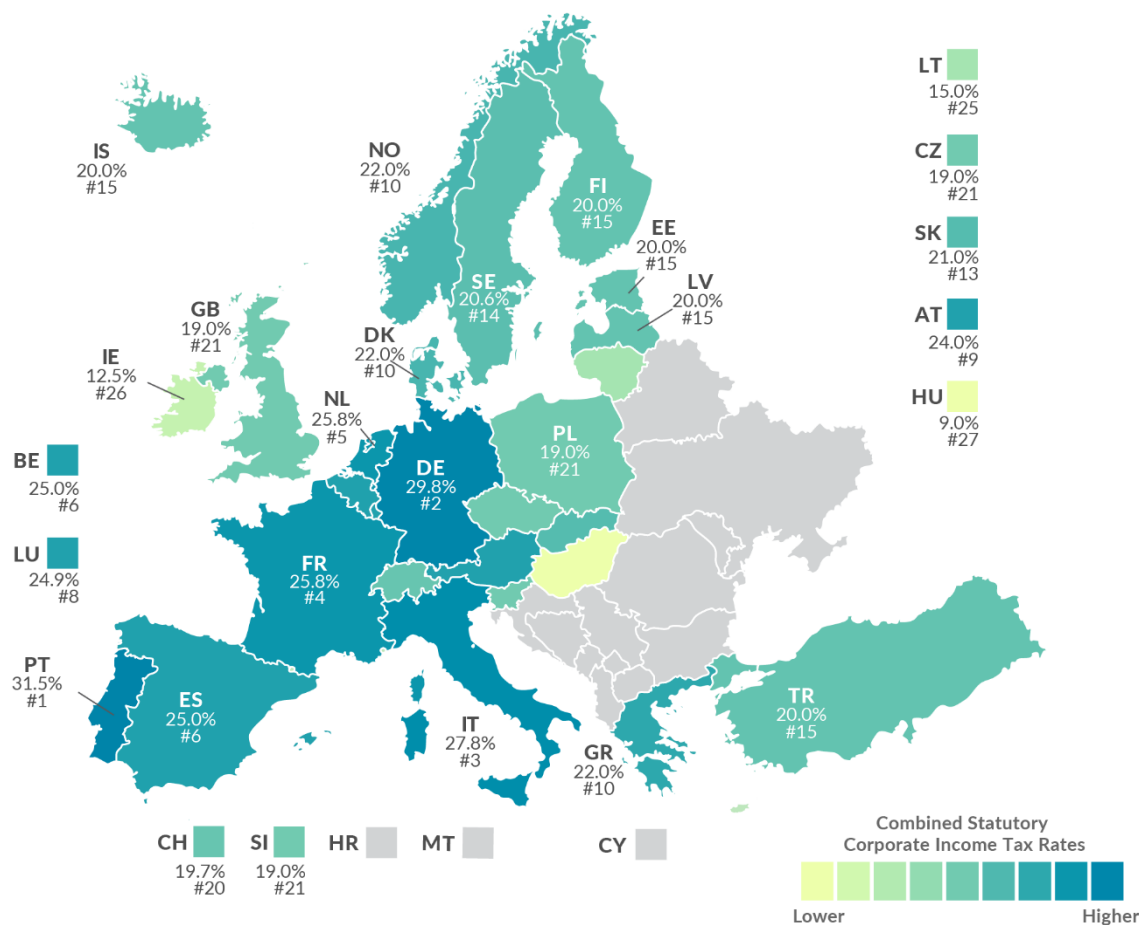
Daň z příjmů právnických osob prodělala v posledních desetiletích ve světě velké proměny, v souvislosti s globalizací. Pokud jde o sazby této daně, tak se dokonce hovořilo o „závodu ke dnu“ (race to the bottom): v roce 1980 byl nevážený celosvětový průměr sazeb 40,11 %, v roce 2022 již jen 23,37 %; průměrná sazba vážená podle HDP země (ve stejných letech) činila 46,52 % a 23,37 % (Enache, 2022). V posledních letech celkový trend poklesu sazeb korporátní daně ustal. Neoliberální teorie optimálního zdanění dovozuje, že sazba daně z příjmů korporací by měla být (optimálně) nulová, resp. tato daň by vůbec neměla existovat. Naproti tomu klasická daňová teorie zdůrazňovala, že akciové společnosti, díky své hospodářské síle, mají vyšší platební schopnost (Engliš, 1929). Pozoruhodné je i to, že sazby korporátní daně jsou v průměru nižší v menších zemích, nemluvě již o daňových rájích s nulovým zdaněním kapitálu.

Navrhované zvýšení sazby české daně z příjmů právnických osob o 2 procentní body (na 21 %) od roku 2025 vcelku zapadá do zahraničních tendencí v tomto směru. Upřesníme však údaje uváděné ministerstvem financí na obrázku v daňovém balíčku. V Německu sice mají sazbu korporátní daně 15 %, ale všichni její poplatníci platí také místní živnostenskou daň, jejíž sazby jsou diferencované. Ve všech mezinárodních srovnáních sazeb korporátní daně se proto k sazbě 15 % přidává ještě průměrná sazba živnostenské daně; souhrnná sazba v roce 2023 je 29,81 %. V Rakousku byla v roce 2022 uzákoněna eko-sociální daňová reforma, která mj. snižuje sazbu korporátní daně na 24 % v roce 2023 a na 23 % od roku 2024. Letošní sazby korporátní daně v Evropě prezentuje obrázek 2.

Z mezinárodních komparací lze usoudit, že plánované zvýšení sazby korporátní daně na 21 % je plně oprávněné. I další zvýšení na 23 % by bylo v souladu s tendencemi ve světě a bylo by i v zájmu české fiskální a vůbec hospodářské politiky. Rozhodně nepotřebujeme lákat zahraniční kapitál za jakoukoliv „cenu“, jako to dělají některé postkomunistické země.



Obrázek 2 Sazby daní z korporátních příjmů v Evropě v roce 2023



Note Combined statutory corporate income tax rates include both central and subcentral corporate income tax rates.

Zdroj: Brayn (2023)

## VI. Závěr

Daňová politika může poměrně rychle přispět ke zvýšení efektivnosti české ekonomiky především racionalizací a unifikací celého existujícího spektra příspěvků na sociální zabezpečení, jejímž vyústěním bude plně integrovaný příspěvek zaměstnavatele na sociální zabezpečení (ekvivalentní sazba 34,1 %) a začlenění pojistného placeného zaměstnanci do daně z příjmů ze závislé činnosti. V tomto směru by Fialova vláda měla realizovat slíbené jednotné inkasní místo, a to co nejdříve. I po této výchozí racionalizaci bude mít příspěvek na sociální zabezpečení nadměrnou váhu v české daňové struktuře; další významný posun v tomto směru předpokládá jednorázovou mzdovou reformu, při níž by se zvýšila mzdová hladina o zvýšenou úroveň zdanění mezd, která bude korespondovat snížení (zaměstnavatelského) příspěvku na sociální zabezpečení.

Realizace konceptu jednotného inkasního místa bude znamenat zásadní racionalizaci inkasa v sektoru zdravotního pojistného, které je zbytečnou komplikací v podmínkách jednotného státního řízení financování sektoru na bázi tzv. úhradové vyhlášky ministerstva zdravotnictví. Zdravotní pojistné se stane nedílnou součástí nového příspěvku na sociální zabezpečení, placeného zaměstnavateli (a OSVČ). Integrací se odstraní i dosavadní nesystémové platby státu za státní pojištění a zdravotní pojistné placené osobami bez zdanitelných příjmů.

Daň z příjmů fyzických osob je u nás málo progresivní, protože základní sleva na poplatníka nebyla/není patřičně valorizována. Druhá sazba této daně by neměla být posouvána; měla by být zrušena jako zbytečnost – vhodnou příležitostí je integrace zaměstnavatelského pojistného do této daně. Zcela nesystémové by bylo zavádět zaměstnavatelské nemocenské pojistné; to už bychom rovnou mohli zvýšit sazbu daně ze mzdy; pokud ministerští úředníci mají potřebu „vyrovnat účet nemocenského pojištění“ (který neexistuje), tak si do něj mohou převést patřičná procenta a částky třeba i z účtu

důchodového pojištění, který je – při rozpočtovém financování penzí – také zbytečný. Důchodové pojistné (se sazbou 28 % z hrubé mzdy) je oprávněné jen asi ze 30 %, protože u nás dominuje rovný starobní důchod, který by měl být, stejně jako všeobecná zdravotní péče, financován z obecných daní – nikoliv tedy pojistným.

Sazba daně z příjmů právnických osob je u nás nízká, vládou navrhované zvýšení sazby daně o 2 % by se mohlo za další rok zopakovat, jen bychom se tím „vyrovnali“ Rakousku, které příští rok snižuje sazbu na 23 %. Srovnatelné zdanění v Německu dosahuje výše/sazby téměř 30 %!

Daň z přidané hodnoty je v EU výrazně harmonizována, leč s řadou zastaralých a lobbistických konstrukcí. Náhradním, leč důležitým férovým řešením je i u nás zavést zdanění finančních služeb, které v racionálním systému nahrazuje chybějící zdanění přidané hodnoty. V rámci EU je zde účelné usilovat o přechod k tzv. druhé generaci DPH, případně i o přechod na všeobecný reverse charge; obojí je ovšem „během na dlouhou trať“. Lobbying jde zde velmi silný.

Česko si může dovolit přechod na dvě sazby daně z přidané hodnoty ve výši 20 % a 10 %. Při rozhodování o zařazení zboží a služeb do těchto dvou sazeb se případně můžeme nechat inspirovat Rakouskem či Slovenskem. Snížení hladiny zdanění přidané hodnoty je důležité i pro vyvinutí tlaku na pokles inflace, opačný dopad může totiž mít vládní návrh na revizi sazeb daně z přidané hodnoty. Z fiskálního hlediska si to může republika dovolit, do státního rozpočtu by se měla odvádět i emise žirálních peněz a ČNB může převést do státních aktiv jednorázově 2 bil. Kč – přebytečné devizové rezervy, které nashromáždila svéráznou politikou „kurzového závazku“ (Vostatek, 2022b).

Daňová teorie a politika vyžaduje systematický výzkum. MF ČR by mělo znovu zřídit Výzkumný ústav financí, nebo aspoň studijně výzkumný odbor.

### Financování

Příspěvek vznikl při řešení standardního projektu „Fiskální udržitelnost českého systému důchodového a zdravotního pojištění“ s využitím institucionální podpory na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Vysoké školy finanční a správní.

### Literatura

Brayn, S. (2023). *2023 Corporate Income Tax Rates in Europe*. Washington: Tax Foundation. Dostupné z <https://taxfoundation.org/corporate-tax-rates-europe-2023/> (30. 6. 2023).

Bunn, D. a Hogueve, L. (2022). *International Competitiveness Index*. Washington: Tax Foundation. Dostupné z <https://taxfoundation.org/publications/international-tax-competitiveness-index/> (30. 6. 2022).

ČTK (2015). TOP 09 navrhuje zavedení Jednoho kontrolního místa podnikání. Praha: ČTK. Dostupné z [https://www.blesk.cz/clanek/zpravy-live-ekonomika/303539/top-09-navrhuje-zavedeni-jednoho-kontrolniho-mista-podnikani.html?utm\\_source=blesk.cz&utm\\_medium=copy](https://www.blesk.cz/clanek/zpravy-live-ekonomika/303539/top-09-navrhuje-zavedeni-jednoho-kontrolniho-mista-podnikani.html?utm_source=blesk.cz&utm_medium=copy) (30.6.2023).

Divinová, J. (2022). Levné nákupy v Polsku nekončí. Nulová DPH na potraviny zůstane. *Penize.cz*, 5.12.2022. Dostupné z <https://www.penize.cz/slevy/438522-levne-nakupy-v-polsku-nekonci-nulova-dph-na-potraviny-zustane> (30. 6. 2023).

Enache, C. (2022). *Corporate Tax Rates around the World*. Washington: Tax Foundation. Dostupné z <https://taxfoundation.org/publications/corporate-tax-rates-around-the-world/> (30. 6. 2023).

Engliš, K. (1929). *Finanční věda*. Praha: Nakladatelství Fr. Borový.

Programové prohlášení vlády České republiky. 2018. Praha: Úřad vlády ČR. Dostupné z <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/Programove-prohlaseni-vlady-cerven-2018.pdf> (30.6.2023).

Programové prohlášení vlády České republiky. 2022. Praha: Úřad vlády ČR. Dostupné z <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-Petra-Fialy.pdf> (30.6.2023).

Programové prohlášení vlády České republiky. 2023. Praha: Úřad vlády ČR. Dostupné z <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/Aktualizovane-Programove-prohlaseni-vlady-.pdf> (30.6.2023).

HM R&C (2021). *Amendments to the surcharge on banking companies*. London: HM Revenue & Customs. Dostupné z <https://www.gov.uk/government/publications/amendments-to-the-surcharge-on-banking-companies/amendments-to-the-surcharge-on-banking-companies#General%20Description%20of%20The%20Measure> (30.6.2023).

Ministerstvo financí (2023). Ozdravný balíček. Dostupné z <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/ozdravny-balicek> (30.6.2023).

Mirrlees, J. (2010). *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press.

Mirrlees, J. (2011). *Tax by Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press for the Institute for Fiscal Studies.

NKÚ (2015). Kontrolní závěr z kontrolní akce 15/17: Peněžní prostředky vynakládané na opatření související se zjednodušením výběru a správy daní a pojistného, zejména na Projekt vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů. Praha: NKÚ.

OECD (2018). *OECD Economic Surveys: Czech Republic 2018*. Paris: OECD Publishing. Doi: 10.1787/eco\_surveys-cze-2018-en.

OECD (2022). *Revenue Statistics 2022: The Impact of COVID-19 on OECD Tax Revenues*. Paris: OECD Publishing. Doi: 10.1787/8a691b03-en.

OECD (2023). *OECD Economic Surveys: Czech Republic 2023*. Paris: OECD Publishing. Doi: 10.1787/e392e937-en.

Světová banka (2008). *Česká republika. Zpráva o integrované správě příjmů*. Část II: hodnocení plánu sjednocení výběru příspěvků na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění v rámci jednotné správy příjmů. Dostupné z [https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/JIM\\_c-0001\\_2008\\_Svetova-banka-Zprava-o-integrované-sprave-prijmu-cast-I--Hodnoceni-vladního-planu-na-sloučení-danové-akční-spravy.pdf](https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/JIM_c-0001_2008_Svetova-banka-Zprava-o-integrované-sprave-prijmu-cast-I--Hodnoceni-vladního-planu-na-sloučení-danové-akční-spravy.pdf) (30.6.2023).

Vlková, J. (2022). Státu chybějí peníze. Co s tím hodlá dělat? *Mladá fronta DNES*, 29.11.2022.

Vostatek, J. (2019). Sociální úrazové modely a české pojištění odpovědnosti za pracovní úrazy a nemoci z povolání. *FÓRUM sociální politiky*, 2019, č. 6.

Vostatek, J. (2022a). Jednotné inkasní místo pro Česko. *FÓRUM sociální politiky*, 2.

Vostatek, J. (2022b). Czech Monetary and Fiscal Policies: Big Deficits and Challenges. *ACTA VŠFS*, 16(2), 173-204. Doi: 10.37355/acta-2022/2-05.